Lausunto 20.5.2024

TYP-verkostojen johtajat
Pohjois-Pohjanmaan TYP-verkoston verkostopäällikkö Anna-Liisa Lämsä
BusinessOulu työllisyyspalvelut

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvo valiokunta

Lausuntopyyntönne

HE 37/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi

YLEISTÄ

Tässä lausunnossa säädösmuutosehdotuksia tarkastellaan erityisesti työllistymisen edistämisen monialaisen tuen näkökulmasta ja rajaten lausunto niihin lakimuutoksiin, joilla on vaikutuksensa työllistymisen monialaiseen edistämiseen. Lausunto on valmisteltu allekirjoittaneen ja muiden TYP-johtajien yhteistyössä.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

13 § Kuntien yhteistoiminta järjestämisvastuun toteuttamiseksi

Esitys siitä, että kunta voi siirtää tehtäviä toisen kunnan tai kuntayhtymän hoidettavaksi, on kannatettava. Tämä mahdollistaa palveluiden siirtämisen vastuukunnan tai jonkin muun kunnan tai kuntayhtymän hoidettavaksi. Tämä mahdollisuus on olennainen esimerkiksi erityistä osaamista vaativissa työtehtävissä, joihin työllistymisen edistämisen monialainen tukikin kuuluu.

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen edellyttämä erityisosaaminen voidaan taata parhaiten, kun tehtävää hoitavat nimetyt ja tehtävään perehdytetyt työntekijät. Erityisesti pienissä kunnissa tähän ei välttämättä olisi mahdollisuutta, vaan sama työntekijä voisi vastata työvoimapalveluiden tarjoamisesta hyvinkin erilaisille asiakkaille. Kun kunnat voivat antaa tehtävän toisen kunnan hoidettavaksi, voi työllistymisen edistämisen monialaiseen tukeen erikoistunut viranhaltija toimia useamman kunnan alueella. Laki mahdollistaa myös harvemmin tarvittavien palvelujen keskittämisen niin, että vastuukunta tai jokin muu kunta voi vastata palvelujen tarjoamisesta useamman kunnan alueelle tai myös koko työllisyydenhoidon alueelle. Työvoimaviranomaisen tehtäviin ei ole olemassa omaa erikoistumiskoulutustaan, vaan työhön liittyvä osaaminen kertyy kokemuksen kautta. Monialainen yhteistoiminta on erityisosaamista vaativa perustason tehtävä. Tiettyyn tehtävään erikoistuneilla työntekijöillä kertyy tehtävään liittyvää kokemusta ja osaamista, mikä mahdollistaa

myös palvelujen edelleen kehittämisen ja laadun varmistamisen. Tämä lisää asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua heidän asuinpaikastaan riippumatta.

32 § Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen

Työvoimaviranomainen järjestää työnhakukeskustelut työnhakijan palvelutarve ja olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla:
1) työttömälle ja työttömyysuhan alaiselle työnhakijalle viisi täydentävää työnhakukeskustelua lähtökohtaisesti kahden viikon välein alkuhaastattelun jälkeen; täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestetään kuitenkin neljä, jos alkuhaastattelua on edeltänyt täydentävä työnhakukeskustelu;
2) työttömälle ja työttömyysuhan alaiselle sekä muulle osa-aikaisessa työsuhteessa olevalle tai työaikaa lyhentämällä lomautetulle työnhakijalle

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen tarpeessa olevalla asiakkaalla työnhakukeskusteluissa on kyse ennen muuta asiakkaan palvelutarpeen monialaisesta arvioinnista ja asiakkaan ohjaamisesta tarpeenmukaisiin palveluihin. Asiakkuuden alussa on tarpeen selvittää, mikä on asiakkaan olemassa oleva työkyky ja millaiset ovat hänen työllistymisedellytyksensä. Etenkään asiakkuuden alussa asiakkaan palvelutarpeessa ei ole ensisijaisesti kyse työvoimapalveluista, vaan asiakkaat tarvitsevat erityisesti sosiaali-, terveys ja/tai kuntoutuspalveluja. Etenkin tuossa vaiheessa monialaisten palvelujen ensisijaisena tavoitteena on työllistymisen sijaan asiakkaan työllistymisen edistäminen. Työllistyminen on pidemmän tähtäimen tavoite, silloin kun olemassa oleva työkyky antaa siihen mahdollisuuden. Täydentäväksi työnhakukeskusteluiksi onkin monialaista tukea saavilla asiakkailla syytä laskea asiakkaan tapaamisia monialaista työtä tekevien eri työntekijöiden kanssa. Asiakkaan tapaamiset voidaan toteuttaa tarpeen mukaan verkostona, työparina tai työntekijät voivat tavata asiakkaan myös yksinään. Kyse ei ole työnhakukeskusteluista luopumisesta, vaan niiden järjestämisestä asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti, hänen työllistymistään edistävällä tavalla.

120 § Työvoimapalvelujen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

Esityksen mukaan Kehittämis- ja hallintokeskus vastaa työvoimapalvelujen valtakunnallisen tietovarannon, palvelualustan ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden sekä asiakastietojärjestelmä-kokonaisuuteen liittymiseksi tarvittavien rajapintojen kehittämisestä ja ylläpidosta. Kysymys asiakastietojärjestelmien rajapinnoista ja niiden kehittämisestä on monialaisten palvelujen näkökulmasta olennainen. Monialaisessa yhteistyössä on mukana useita organisaatioita ja niillä kaikilla on omat järjestelmänsä. Kun monialainen yhteistyö edellyttää myös asiakastiedon kokoamista yhteen, joutuvat monialaista työtä tekevät työntekijät tekemään kirjauksia useisiin tietojärjestelmiin. Moninkertaiseen kirjaamiseen menevä aika on pois asiakastyöltä. Henkilöstöresurssien riittävyyden takaamisen ja oikean kohdentamisen näkökulmasta olisikin suotavaa, että tietoa olisi rajapintojen kautta mahdollista siirtää järjestelmästä toiseen. Tähän saakka tämä on ollut mahdollista TE-hallinnon järjestelmän ja monialaisen yhteispalvelun asiakastietojärjestelmän välillä tietyin osin. Suurelta osin tiedonsiirto on jouduttu tekemään kirjaamalla asiat eri järjestelmiin erikseen.

Pykälässä 120 mainitaan myös Kehittämis- ja hallintokeskuksen yhteistyö työvoimaviranomaisten kanssa asiakastietojärjestelmiä kehitettäessä. Tämä yhteistyötarve koskee myös monialaisen tuen uuden asiakaspalvelujärjestelmän kehittämistyötä. Jotta kehittämistyössä huomioidaan käytännön työn tarpeet sekä kirjaamisiin liittyvät haasteet, tulee kehittämistyö tehdä käytännön monialaisen tuen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen tiiviissä yhteistyössä.

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 9 ja 12 §:n muuttamisesta

9 § Monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisointi
Muutosesityksen mukaan jokaisen hyvinvointialueen toimialueella on oltava monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisointia varten vähintään yksi, kuitenkin enintään alueen järjestämisvastuussa olevien työvoimaviranomaisten määrä monialaisen tuen johtoryhmiä. Hyvinvointialueen, hyvinvointialueen toimialueen työvoimaviranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen on neuvoteltava johtoryhmien määrästä ja toimialueista ennen johtoryhmien asettamista. Työvoimaviranomainen asettaa johtoryhmän ja nimeää henkilöt, jotka johtavat monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisointia johtoryhmän asettamissa puitteissa. Johtoryhmä, johon kuuluu useampi työvoimaviranomainen, voidaan muodostaa vain, jos työvoimaviranomaiset sopivat johtoryhmän asettavasta ja johtavan henkilön nimeävästä työvoimaviranomaisesta. Johtoryhmän on hyväksyttävä johtavat henkilöt ennen heidän nimeämistään.

Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 9 § on esitetty muutettavaksi niin, että siinä mainitaan myös johtoryhmien maksimimäärä minimin ohella. Tämä on perusteltu ja antaa raamit alueelliselle/paikalliselle työllistymisen edistämisen monialaisen tuen verkostojen ja johtoryhmien määrästä päätettäessä. Yhteinen sopiminen ohjaa yksimielisyyden hakemiseen johtoryhmien määrässä. Sanamuoto "*Johtoryhmä, johon kuuluu useampi työvoimaviranomainen, voidaan muodostaa vain, jos työvoimaviranomaiset sopivat*" voi johtaa tulkintoihin siitä, että jokaisella työvoimaviranomaisella olisi oma johtoryhmänsä. Tämä ei ole tavoitteiden mukaista, vaan hyvinvointialueilla voidaan lain puitteissa sopia johtoryhmien määrästä niin, että kullakin hyvinvointialueella on yksi tai useampia monialaisen tuen johtoryhmiä.

Esityksessä määritellään, että ”työvoimaviranomaiset sopivat johtoryhmän asettavasta ja johtavan henkilön nimeävästä työvoimaviranomaisesta” silloin, kun johtoryhmä muodostuu useammasta työllisyysalueesta. Myös tämä on tarpeellinen lisäys lakiin. Asiasta on sovittava työvoimaviranomaisten kesken, mikäli johtoryhmän alueella on useampi työvoimaviranomainen.

Johtavan henkilön nimeäminen kuuluu työvoimaviranomaisen tehtäviin. Se, että säädöksessä säädetään siitä, että johtoryhmä hyväksyy nimettävän henkilön, tarkoittaa nykyisellään johtavan henkilön tehtävän pysyvää määräaikaisuutta. Monialaisen tuen yhteistoimintamalli on kuitenkin pysyvää toimintaa. Kun myös johtavan henkilön tarve on jatkuva, ei johtavan henkilön työsuhteen määräaikaisuudelle (=johtoryhmän toimikausi) ole perustetta. Nykyinen lainsäädäntö ja myös muutosesityksen sanamuoto ovat johtaneet johtavan henkilön työsopimusten ketjuttamiseen

vuodesta toiseen sekä omalta osaltaan vaikuttaneet myös johtavien henkilöiden vaihtuvuuteen. Toistaiseksi voimassa olevat työsuhteet lisäisivät tehtävän pitovoimaa, pitkäjänteisyyttä verkostojohtamisessa ja kehittämistyössä sekä niihin liittyvää osaamista.

12 § Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakastietoaineisto ja –järjestelmä

Asiakastietojärjestelmän käyttö edellyttää henkilökohtaista käyttöoikeutta. Kehittämis- ja hallintokeskus voi myöntää käyttöoikeuden kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevalle henkilölle, joka hoitaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Työllistymisen edistämisen monialaisen tuen toimintamallin näkökulmasta asiakastietojen käsittelyyn ja asiakaspalvelujärjestelmän käyttöoikeuksiin ei ole tulossa muutoksia. Laki antaa lain mukaisille toimijoille edelleen oikeuden tietojen käyttöön lain mukaisia työtehtäviä hoitaessaan. Käyttöoikeudet voidaan myöntää lainmukaisten organisaatioiden työntekijöille, jotka työssään tuottavat ja käyttävät monialaisessa työssä tarvittavaa tietoa. Olennainen osa heidän työnkuvaansa on yhteistoiminta muiden monialaista työtä tekevien kanssa. Pulmallisempia ovat tilanteet, joissa osa monialaiseen työhön sisältyvistä palveluista on ulkoistettu yksityiselle palveluntuottajalle, jolloin asiakastyötä tekevälle ei lain mukaan voida myöntää asiakaspalvelujärjestelmän käyttöoikeuksia.

Asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudet ovat erityisen tärkeät monialaisen työn toteutumisen kannalta. Yhteinen asiakastietojärjestelmä on ainoa järjestelmä, jossa tietoa jaetaan monialaista verkostoyhteistyötä asiakkaan asioissa tekevien kesken. Asiakastietojärjestelmä edistää näin eri palvelujen yhteensovittamista sekä vähentää palvelujen päällekkäisyyttä ja palvelujen väliin putoamista. Palveluja yhteensovittamalla myös niiden tavoitteet saadaan sovitettua yhteen. Näin vältetään mahdolliset eri palvelujen tavoitteiden väliset ristiriidat, jotka voisivat pahimmillaan estää kaikkia toimijoita saavuttamasta omia tavoitteitaan.

Palvelujen yhteensovittamisella voidaan lisätä myös palvelujen vaikuttavuutta ja saada aikaan sekä ajan että taloudellisten resurssien säästöjä. Kun palvelut yhteensovitetaan, eivät kaikki palvelut ole ainakaan samanaikaisesti välttämättömiä. Tarjoamalla asiakkaille oikea-aikaisia palveluja ja edistämällä asiakkaan tilannetta, ei kaikkia palveluja välttämättä tarvita lainkaan. Yhteen koottu tieto asiakkaan tilanteesta ja palvelutarpeista antaa myös vihjeitä esimerkiksi erotteludiagnostiikan kannalta haasteellisten diagnoosien (esim. autismin kirjon häiriöt, neuropsykiatriset häiriöt) tekemisessä ja nopeuttaa näin asiakkaan asian eteenpäin viemistä.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

9 § Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely
Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saadessaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11–14 §:ssä tarkoitettua taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä 12 kuukauden aikana toisen kerran:
1 a) ilmoittamalla vääriä tai puutteellisia tietoja taikka muulla vastaavalla tavalla omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle järjestetä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitettua työnhakukeskustelua tai täydentävää työnhakukeskustelua;

On perusteltua, että asiakkailla on myös velvoitteita. Niiden avulla asiakasta velvoitetaan hakemaan töitä sekä osallistumaan työnhakukeskusteluihin ja työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa monialaisessa työllistymissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Velvoittavien säännösten avulla tehdään myös asiakkaalle näkyväksi se, että työttömän työtä on työn hakeminen tai työllistymisen edistäminen muulla tavoin. Työttömyysetuus ei ole saavutettu etuus, joka olisi pysyvä toimeentulon lähde työn ulkopuolella oleville henkilöille.

11 luku Toimeenpanoa koskevat säännökset
2 § Velvollisuus tietojen antamiseen

Työttömyysetuuden hakijan on esitettävä työvoimaviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen lausunnon antamiseksi tarpeelliset häntä henkilökohtaisesti koskevat selvitykset työvoimaviranomaiselle tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle sen määräämällä tavalla.

Myös pykälän 11 mukainen tarvittavien tietojen antaminen työvoimaviranomaiselle on osa asiakkaan velvollisuuksia

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

2 luku Työnhakijan palveluprosessi

6 § Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen
Asiasta on lausuttu jo Lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 32 §:ään Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen annetussa lausumassa. Lausuma tähän pykälään vastaa kyseiseen pykälään annettua lausuntoa.

3 luku Työnvälitys

3 § Työnhakuvelvollisuus

Pykälässä säädetään työnhakuvelvollisuudesta, sen alentamisesta ja asettamatta jättämisestä. Pykälään lainvalmistelussa lisätyt muutokset lisäävät työntekijän työnhakuvelvollisuuteen ja sen asettamiseen liittyvää harkintavaltaa.

Laissa on säädetty ettei työnhakijalle aseteta työnhakuvelvollisuutta, mikäli työvoimaviranomainen, hyvinvointialue tai Kansaneläkelaitos ovat todenneet hänen olevan monialaisen palvelun tarpeessa. Tilanne ei ole kuitenkaan näin yksioikoinen. Käytännössä on ollut epäselvyyttä, mihin saakka tämä työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen ulottuu ja arvioidaanko työnhakuvelvollisuus uudestaan heti asiakkaan tultua työllistymistä edistävän monialaisen tuen asiakkaaksi vai esimerkiksi monialaiselle asiakkaalle tehtävän monialaisen palvelutarpeen arvioinnin jälkeen. Myös näkemys siitä, että kuntouttavassa työtoiminnassa olevalle asiakkaalle lähtökohtaisesti asetettaisiin työnhakuvelvollisuus, on koettu ristiriitaisena. Asiakas voidaan sijoittaa kuntouttavaan työtoimintaan vain, mikäli hän ei kykene osallistumaan työhön tai työvoimaviranomaisen työllistymistä edistäviin palveluihin. Samanaikaisesti asettamalla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle työnhakuvelvollisuus asiakas velvoitetaan hakemaan töitä avoimilta työmarkkinoilta. Työnhakuvelvollisuus voi olla kuntouttavan työtoiminnan loppuvaiheessa perusteltu ratkaisu. Usein asiakkaat kuitenkin tarvitsevat kuntouttavan työtoiminnan jälkeen ennen työllistymistään muita työllistymistä edistäviä palveluja, kuten Kelan ammatillista kuntoutusta ja erilaisia työvoimapalveluja. Mikäli työnhakuvelvollisuutta koskevaa säädöstä tulkitaan eri paikoissa eri tavoin, eivät asiakkaat ole keskenään yhdenvertaisia, vaan heidän asuinpaikkansa vaikuttaa tehtäviin ratkaisuihin.

4 § Työnhakuvelvollisuutta täyttävä toiminta

Pykälässä säädetään keinoista, joilla työnhakija voi täyttää työnhakuvelvollisuutensa. Tyypillisimmillään kyse on työhakemusten tekemisestä, mutta asiakas voi täyttää velvollisuuttaan myös muilla keinoin. Ei ole täysin selvää, mitä nämä keinot voivat kaiken kaikkiaan olla. Voisiko monialaista palvelua tarvitsevalla asiakkaalla esimerkiksi osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin täyttää työnhakuvelvollisuutta niissä tapauksissa, joissa palvelu tai asiakkaan työkyvyn arviointi ei poista työnhakuvelvollisuutta? Asiakkaan palvelussa voi olla kyse myös henkilökohtaisesta palvelusta esimerkiksi mielenterveys- tai päihdepalvelusta, johon asiakas sitoutuu.

5 § Työnhakuvelvollisuuden alkamista koskevat poikkeukset

Pohjoismaisen työvoiman palvelumallin voimaantulovaiheessa käytänteenä oli, ettei asiakkaalle asetettu työnhakuvelvollisuutta, mikäli työvoimaviranomainen, hyvinvointialue tai Kansaneläkelaitos olivat todenneet hänen olevan monialaisen palvelun tarpeessa. Tilanne ei ole kuitenkaan näin yksioikoinen. Käytännössä on ollut epäselvyyttä, mihin saakka tämä työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen ulottuu ja arvioidaanko työnhakuvelvollisuus uudestaan heti asiakkaan tultua työllistymistä edistävän monialaisen tuen asiakkaaksi tai esimerkiksi kartoitusjakson päätyttyä.

Monialaisen tuen tarpeessa on usein kyse siitä, ettei asiakkaalla ole hänen työkykynsä huomioiden realistista mahdollisuutta työllistyä avoimille työmarkkinoille, vaan hänen ensisijaisena palvelutarpeenaan on työ- ja toimintakyvyn selvittäminen ja vahvistaminen. Asiakkuuden myötä asiakkaan työllistymisedellytykset voivat vahvistua niin, että hänelle voidaan määrätä työnhakuvelvollisuus. Asiakas voi tästä huolimatta tarvita edelleen työllistymistä edistävää monialaista tukea.

Oulussa 20. toukokuuta 2024

Anna-Liisa Lämsä
Verkostopäällikkö
Pohjois-Pohjanmaan TYP